

PROJET DE LOI C-4 : COURSE EN VUE D'ÉTABLIR UN SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE pour les adolescents PLUS STRICT

Notes sommaires présentées par UNICEF Canada

au

**Comité permanent de la justice et des droits de la
personne**

Le 23 mars 2011

POSITION D'UNICEF CANADA

UNICEF Canada estime que le projet de loi C-4, qui propose des modifications à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA), ne devrait pas être adopté dans sa forme actuelle. Il n'existe aucun besoin impérieux d'adopter le projet de loi C-4 pour l'instant, ni pour une question de droit ni sur la foi de principes ou de preuves empiriques.

Si la protection du public s'inscrit à bon droit au cœur de toute analyse du cadre législatif actuel, rien ne prouve que les modifications proposées viendraient renforcer la sécurité du public ou diminuer la criminalité chez les adolescents. Au contraire, l'expérience internationale et ce qui ressort de consultations pancanadiennes tenues récemment auprès des intervenants de l'ensemble du système judiciaire ne vont pas dans le sens des modifications proposées. Il est évident que la criminalité chez les adolescents est en baisse, et nos efforts d'amélioration devraient porter non pas sur la loi elle-même, mais sur le système que sous-tend la loi.

Selon nous, toute modification imminente à la LSJPA serait prématurée et le Parlement du Canada ne devrait pas envisager de modifier la loi tant que : 1) la recherche n'aura pas démontré, preuves à l'appui, que les solutions proposées protégeront bel et bien le public et qu'elles réduiront à long terme les actes criminels commis par des enfants et des adolescents; et 2) tant que les modifications ne seront pas conformes aux normes internationales de traitement des enfants qui contreviennent à la loi, telles qu'énoncées dans la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies, le tout étayé par une évaluation sur les

répercussions du projet de loi sur les droits des enfants.

À notre avis, pour réduire encore plus la criminalité chez les enfants et les adolescents ainsi que le nombre d'enfants qui contreviennent à la loi (deux statistiques à la baisse depuis l'entrée en vigueur, en 2003, de la loi actuelle sur le système de justice pour les adolescents), le gouvernement fédéral devrait adopter une approche équitable, ce qui signifie fournir des services ainsi que des programmes mieux coordonnés aux enfants les plus pauvres du pays. La plupart des enfants qui contreviennent à la loi souffrent des conséquences de la pauvreté, de l'éclatement des familles et du manque de services éducatifs et de santé mentale. Les recherches démontrent qu'il est plus rentable et plus efficace d'adopter une approche préventive en améliorant le soutien offert aux enfants vulnérables avant qu'ils ne contreviennent à la loi plutôt que d'intensifier les mesures d'incarcération.

Points à l'appui

1. La LSJPA est entrée en vigueur en 2003 seulement, et les premiers constats portent à penser qu'elle a déjà contribué à réduire la criminalité et le taux d'incarcération chez les jeunes. Les problèmes non résolus avec les jeunes contrevenants émanent de lacunes dans le système que sous-tend la loi, et non de la loi elle-même.
2. S'éloigner du modèle de justice réparatrice et de réadaptation est inutile, coûteux et ne rendra pas notre société plus sécuritaire. En fait, certaines des propositions risquent de réduire la sécurité publique et la protection à long terme de la société canadienne.
3. Les ressources financières qu'exigerait l'alourdissement de l'infrastructure pénale pour les enfants, estimées à 700 000 \$, devraient plutôt servir à optimiser et à mieux coordonner les mesures de prévention et d'intervention précoce ainsi que les services communautaires.
4. On ne devrait pas adopter des lois en réponse à quelques cas exceptionnels et tragiques de grande visibilité. Les lois devraient plutôt reposer sur la preuve et l'expérience de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas.
5. Le rapport faisant suite aux discussions en table ronde tenues à la grandeur du pays soutient clairement qu'un régime axé sur l'incarcération d'un plus grand nombre d'enfants, y compris pour des crimes non violents, n'est pas efficace; les nombreux spécialistes du système de justice préconisent plutôt d'axer ce régime sur des stratégies de prévention et d'intervention précoce.
6. La plupart des modifications proposées dans le projet de loi C-4 ne sont pas conformes aux principes de la Convention relative aux droits de l'enfant et

n'accordent pas la priorité aux intérêts supérieurs de l'enfant. Cela est particulièrement troublant, puisque le préambule de la LSJPA fait une référence directe à cette Convention.

7. Le juge Nunn, dont le rapport d'enquête aurait justifié l'élaboration du projet de loi, a lui-même dénoncé publiquement la version antérieure du projet de loi.
8. Les modifications proposées dans le projet de loi C-4, comme l'accent mis sur les mesures de dissuasion et de dénonciation aux fins de détermination de la peine, auront des conséquences disproportionnées pour les enfants autochtones, qui sont déjà considérablement surreprésentés dans le système de justice pénale pour les jeunes. Les modifications feront entrer dans le système de justice plus d'enfants que les quelques contrevenants dont les actes violents constituent ostensiblement la motivation pour les réformes proposées.
9. Les difficultés éprouvées aux étapes de l'élaboration et de l'examen du projet de loi C-4 sont l'indice de lacunes profondes, à savoir : 1) on n'accorde pas suffisamment d'attention aux droits des enfants et aux normes internationales lorsqu'on élabore ce type de projet de loi; 2) on néglige de procéder à une évaluation des répercussions sur les enfants avant d'en arriver à cette étape d'un projet de loi; et 3) il n'existe pas, au Canada, de fonction indépendante de défense des droits des enfants dont le titulaire aurait le pouvoir de défendre les jeunes qui seront touchés par ce type de loi fédérale et pouvant servir de catalyseur à l'adoption de mesures préventives efficaces, notamment dans le domaine des services sociaux, du bien-être, de la santé et de l'éducation des enfants, pour que le nombre de jeunes contrevenants continue de diminuer.

Enfin, le mémoire d'UNICEF Canada renferme treize recommandations systémiques et cinq recommandations techniques. Les recommandations techniques deviendront plus pertinentes si le projet de loi C-4 continue de cheminer dans les rouages du système en vue d'être adopté sous une forme ou une autre.

Recommandation n° 1 : Que le Parlement du Canada suspende toute autre étude des modifications proposées de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, énoncées dans le projet de loi C-4.

À PROPOS DE L'UNICEF

L'UNICEF est un chef de file mondial du développement et des œuvres humanitaires axé sur l'enfance. Grâce à des programmes novateurs et à ses efforts de défense des intérêts, nous sauvons des vies d'enfants et assurons la protection de leurs droits dans virtuellement tous les pays. Notre portée d'action mondiale, notre influence inégalée auprès des décideurs et des divers partenariats que nous établissons font de l'UNICEF une force cruciale pour façonner un monde dans lequel aucun enfant ne meurt de causes évitables. L'UNICEF est entièrement financé par des dons volontaires et vient en aide à tous les enfants, sans égard à

leur race, religion ou allégeance politique. Pour de plus amples renseignements sur l'UNICEF, visitez le site www.unicef.ca.

En tant que seule organisation désignée dans la Convention relative aux droits de l'enfant comme source d'expertise pour les gouvernements, l'UNICEF jouit d'un accès privilégié aux personnes dont les décisions ont des répercussions sur la qualité de vie et la survie des enfants. Nous sommes le défenseur mondial des enfants et de leurs droits.

EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE

Le présent mémoire reflète aussi mon point de vue en tant qu'avocat, professionnel de la protection des enfants et avocat en droit des enfants. En effet, j'ai consacré 28 années de ma carrière au domaine de la protection de l'enfance dans la province de l'Ontario (3 ans en tant qu'avocat affecté à la Children's Aid Society of York Region in Newmarket (Ontario); 20 ans en tant qu'avocat en chef pour le Catholic Children's Aid Society of Toronto; cinq ans en tant que directeur du développement des politiques et du soutien juridique pour l'Association ontarienne des sociétés de l'aide à l'enfance); cinq ans en tant que protecteur des enfants pour la Saskatchewan et six mois en tant que conseiller principal de la promotion et de la défense des droits, UNICEF Canada.

UNE PERSPECTIVE DES DROITS DE L'ENFANT

Les appréhensions d'UNICEF Canada à l'égard du projet de loi C-4 sont liées à la reconnaissance du fait que le Canada a assumé des obligations internationales pour ce qui est du respect et de la promotion des droits de tous les enfants au Canada. À cet égard, le Canada a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) le 13 décembre 1991. Étant donné la nature des obligations issues de traités et du droit coutumier, il existe une obligation générale d'adopter des lois internes conformes aux obligations en vertu du droit international.

La Convention relative aux droits de l'enfant affirme le statut de tous les enfants comme titulaires égaux des droits de la personne et elle fait l'objet d'une référence explicite dans le préambule de la LSJPA :

« que le Canada est partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et que les adolescents ont des droits et libertés, en particulier ceux qui sont énoncés dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*, et qu'ils bénéficient en conséquence de mesures spéciales de protection à cet égard;»

C'est pourquoi il est si primordialement important que bon nombre des modifications proposées à la LSJPA énoncées dans le projet de loi C-4 contreviennent à la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi qu'aux recommandations émises au Canada en 2003 par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies en lien avec son examen du deuxième rapport du Canada sur la mise en œuvre de la Convention et de l'observation générale n° 10 énoncée par le Comité des droits de l'enfant en 2007 sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs.

Nous souscrivons aux commentaires qu'a exprimés Peter Dudding au nom de la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada dans son mémoire du 27 mai 2010 :

« La LSJPA est l'un des premiers textes de loi canadiens qui ont été rédigés conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies, signée et ratifiée en 1991. Cette convention reconnaît que tous les enfants âgés de moins de 18 ans ont des droits spécifiques et immuables, qui tiennent compte de leur vulnérabilité en raison de l'âge, de leur place dans la société et de leur capacité d'évoluer. La Loi de Sébastien contrevient malheureusement à ces droits, notamment l'article 3 qui stipule que les mesures prises à l'égard des enfants doivent tenir compte des meilleurs intérêts de ceux-ci. »

Nous sommes également d'accord avec le mémoire de mars 2011 du Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes où l'on observe que le projet de loi C-4 amoindrit l'intention originale de la LSJPA et mine l'esprit de la Convention relative aux droits de l'enfant :

« La LSJPA est entrée en vigueur en 2003. Son objectif était de corriger les défauts procéduraux résultant de l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants* (LJC). Lors de la proclamation de la nouvelle loi, rendue nécessaire et fortement influencée par la volonté canadienne de mettre en œuvre et de faire respecter les articles de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, le Canada affichait, à l'échelle mondiale, le plus haut taux d'incarcération chez les jeunes. Les modifications proposées permettent l'augmentation du taux d'incarcération et des peines pour adultes. Si cette Loi est modifiée ainsi, le Canada, en effet, s'éloigne de certaines dispositions fondamentales de la Convention.

Les modifications proposées remettent en cause l'objectif à l'origine même de la LSJPA et sapent l'esprit de Convention en perdant de vue le meilleur intérêt de l'enfant qui fait partie de nos valeurs sociales, en mettant l'accent sur la dissuasion et la dénonciation, en permettant un accès plus facile à la détention et à l'emprisonnement, les actions les plus restrictives qui soient permises. »

Dans ses observations finales adressées au Canada en 2003 en matière de justice pour mineurs, le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant remarque :

« Le Comité prend note avec satisfaction de l'adoption en avril 2003 d'une nouvelle législation. Il se félicite des initiatives de prévention de la criminalité et des alternatives aux procédures judiciaires. Il n'en reste pas moins préoccupé de ce que des condamnations pour adultes sont fréquemment imposées à des enfants dès l'âge de 14 ans; de ce que le nombre de jeunes en détention figure parmi les plus élevés des pays industrialisés; de ce que le placement de délinquants mineurs et adultes dans les mêmes lieux de détention est toujours légal et de ce qu'il est possible d'avoir accès aux dossiers concernant des mineurs et de rendre publique l'identité des mineurs délinquants. De plus, l'idée que se fait le grand public de la délinquance juvénile semble faussée par les stéréotypes que véhiculent les médias. »

Dans le même document, le Comité adresse la recommandation suivante au Canada :

« à l'État partie de poursuivre ses efforts en vue d'établir un système de justice pour mineurs qui intègre pleinement dans sa législation, dans ses politiques et dans sa pratique les dispositions et les principes de la Convention, en particulier ses articles 3, 37, 40 et 39, ainsi que les autres normes internationales applicables dans ce domaine, telles que l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), les Principes

directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté et les directives relatives aux enfants dans le système de justice pénale. En particulier, le Comité invite instamment l'État partie à :

- a) Veiller à ce qu'aucun individu de moins de 18 ans ne soit jugé comme un adulte, quelles que soient les circonstances ou la gravité de l'infraction commise;
- b) Garantir que les opinions des enfants soient dûment prises en considération et respectées dans toutes les procédures judiciaires les intéressant;
- c) Veiller à ce que le droit au respect de la vie privée de tous les enfants en conflit avec la loi soit pleinement respecté, conformément à l'article 40, paragraphe 2 b) vii) de la Convention;
- d) Prendre les mesures qui s'imposent (par exemple des mesures de substitution à la privation de liberté ou la libération conditionnelle) pour réduire considérablement le nombre d'enfants en détention et veiller à ce que la détention ne soit imposée qu'en dernier ressort et pour une période aussi brève que possible et à ce qu'en tout état de cause, les enfants soient toujours détenus séparément des adultes. »

Les articles 3, 37 b) et c), et 40 en particulier sont pertinents dans le cadre de notre analyse des modifications proposées à la *LCSJPA* et nous les citons ici pour en faciliter la consultation :

L'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant se lit ainsi :

- « 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.
2. Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.
3. Les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié. »

L'article 37 b) et c) de la Convention relative aux droits de l'enfant stipule : « Les États parties veillent à ce que :

- b) Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible;
- c) Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites, sauf circonstances exceptionnelles. »

L'article 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant énonce que :

« 1. Les États parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci.

2. À cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des instruments internationaux, les États parties veillent en particulier :

a) À ce qu'aucun enfant ne soit suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale en raison d'actions ou d'omissions qui n'étaient pas interdites par le droit national ou international au moment où elles ont été commises;

b) À ce que tout enfant suspecté ou accusé d'infraction à la loi pénale ait au moins le droit aux garanties suivantes :

i) Être présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie;

ii) Être informé dans le plus court délai et directement des accusations portées contre lui, ou, le cas échéant, par l'intermédiaire de ses parents ou représentants légaux, et bénéficier d'une assistance juridique ou de toute autre assistance appropriée pour la préparation et la présentation de sa défense;

iii) Que sa cause soit entendue sans retard par une autorité ou une instance judiciaire compétentes, indépendantes et impartiales, selon une procédure équitable aux termes de la loi, en présence de son conseil juridique ou autre et, à moins que cela ne soit jugé contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant en raison notamment de son âge ou de sa situation, en présence de ses parents ou représentants légaux;

iv) Ne pas être contraint de témoigner ou de s'avouer coupable; interroger ou faire interroger les témoins à charge, et obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans des conditions d'égalité;

v) S'il est reconnu avoir enfreint la loi pénale, faire appel de cette décision et de toute mesure arrêtée en conséquence devant une autorité ou une instance judiciaire supérieure compétentes, indépendantes et impartiales, conformément à la loi;

vi) Se faire assister gratuitement d'un interprète s'il ne comprend ou ne parle pas la langue utilisée;

vii) Que sa vie privée soit pleinement respectée à tous les stades de la procédure.

3. Les États parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

a) D'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale;

b) De prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés.

4. Toute une gamme de dispositions, relatives notamment aux soins, à l'orientation et à la supervision, aux conseils, à la probation, au placement familial, aux programmes d'éducation générale et professionnelle et aux solutions autres qu'institutionnelles seront prévues en vue d'assurer aux enfants un traitement conforme à leur bien-être et proportionné à leur situation et à l'infraction. »

Dans ses observations finales de 2003 adressées au Canada portant sur l'importance primordiale à accorder à l'intérêt supérieur de l'enfant, le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant remarque :

« Le Comité salue le fait que l'État partie accorde une importance centrale au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'élaboration de tous les textes de loi, programmes et politiques ayant trait aux enfants. Sans méconnaître les avancées dans ce domaine, il reste préoccupé de ce que le principe selon lequel une importance primordiale doit être accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant n'est toujours pas suffisamment défini ni reflété dans certains textes de loi, certaines décisions de justice et certaines politiques affectant certains enfants, en particulier ceux confrontés à des situations de divorce, de détention ou d'expulsion, ou encore les enfants autochtones. De plus, le Comité s'inquiète devant l'insuffisance des recherches et de la formation des professionnels sur ce plan. »

Dans le même document, le Comité présente la recommandation suivante au Canada :

« Le Comité recommande que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant consacré à l'article 3 fasse l'objet d'une analyse approfondie et soit objectivement mis en œuvre au regard de différentes situations d'enfants et de groupes d'enfants (autochtones, par exemple), et qu'il soit intégré dans tous les processus de révision des textes de loi concernant des enfants, toutes les procédures judiciaires et décisions judiciaires et administratives, mais aussi dans les projets, programmes et services ayant un impact sur les enfants. Le Comité encourage l'État partie à veiller à ce que les recherches et programmes éducatifs destinés aux professionnels travaillant avec des enfants soient renforcés, à ce que l'article 3 de la Convention soit pleinement compris et à ce que ce principe soit effectivement mis en œuvre. »

Dans son observation générale n° 10 énoncée en 2007, le Comité des droits de l'enfant adresse à tous les États parties des directives et des recommandations pour instituer un système de justice pour mineurs conforme à la Convention.

Dans son mémoire, la Coalition canadienne pour les droits des enfants (CCDE) a demandé au Comité de tenir compte des recommandations en matière de justice pour les jeunes que le Comité des droits de l'enfant a présentées en 2003 au Canada, après sa seconde étude de la mise en œuvre de la Convention. On trouvait notamment dans ce mémoire la description suivante du contexte historique :

« En 2007, en réponse au rapport sénatorial sur les droits de l'enfant, le gouvernement a déclaré que toutes les lois proposées sont examinées afin de déterminer si elles respectent les obligations internationales du Canada⁴. La CCDE est d'avis que le Comité devrait pouvoir examiner l'analyse du projet de loi C-4, notamment à l'égard des obligations du Canada en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, avant que le projet de loi ne soit renvoyé devant la Chambre. »

Lorsque Kathy Vandergrift, présidente du conseil d'administration de la Coalition canadienne pour les droits des enfants, a soulevé ce point dans son témoignage devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, le 10 juin 2010; il y a eu déclaration d'intention de la part du Comité de vérifier ce point et d'assurer le suivi à ce sujet auprès de M^{me} Vandergrift. Selon ce que je comprends, il n'y a encore eu aucun suivi.

Nous adhérons aux observations suivantes qu'a exprimées M. Bernard Richard dans son mémoire :

« [...] certaines des modifications que propose le projet de loi C-4 risquent de compromettre l'engagement qu'a pris le Canada de respecter et de mettre en application l'ensemble des dispositions de la Convention. Pis encore, certains des changements proposés au libellé de la LSJPA pourraient amener notre système de justice pénale pour les adolescents à violer une convention internationale ayant force d'obligation. Ce serait dramatique pour des enfants et des adolescents canadiens qui ont mis toute leur confiance en des adultes qui sont censés les servir, les traiter et les guider comme il se doit. Cela créerait également une situation fort embarrassante pour un pays qui se targue de respecter les droits fondamentaux de chaque enfant. »

Le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes a également présenté la recommandation suivante dans son mémoire :

« Que le gouvernement fédéral s'assure que tous les prochains changements proposés au système de justice pénale pour les adolescents soient conformes aux dispositions et l'esprit de la Convention relative aux droits de l'enfant. »

Tout en appuyant cette recommandation en principe, nous sommes d'avis que chacune des modifications proposées à la LSJPA devrait être évaluée en fonction des incidences sur les droits de l'enfant et que le rapport d'évaluation soit rendu public. L'engagement des gouvernements envers les dispositions de la Convention, notamment les articles 3 2) et 4 les oblige à établir des processus et des mécanismes leur permettant de prendre des décisions judicieuses et justifiables dans l'intérieur supérieur des enfants.

L'article 4 de la Convention stipule que :

« Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits

reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale. »

Le Comité des droits de l'enfant recommande que les gouvernements des divers ordres effectuent une première évaluation des répercussions sur les enfants que pourraient avoir certaines décisions potentielles, de façon à augmenter les incidences positives et à atténuer ou éliminer les incidences négatives au cours du processus de conception et de mise en œuvre.

Dans le cadre de mes fonctions de protecteur des enfants en Saskatchewan, j'ai pu intervenir directement dans ce domaine en soumettant huit principes intitulés *Children and Youth First* à l'étude du gouvernement provincial, principes qui ont été adoptés par le premier ministre en février 2009. Cette intervention était dictée par notre inquiétude devant le trop grand nombre de situations où des considérations d'ordre financier, politique et juridictionnel prenaient le pas sur le bien-être des enfants dans la province.

Recommandation n° 2 : Que les modifications proposées à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, prévues dans le projet de loi C-4, soient évaluées en vue de déterminer la conformité à la Convention relative aux droits de l'enfant, plus particulièrement au regard des articles 3, 37, 40 et 39.

Recommandation n° 3 : Que les modifications proposées à la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents*, prévues dans le projet de loi C-4, soient évaluées afin d'en déterminer la conformité aux recommandations relatives à justice pour les adolescents (paragraphe 56 et 57) et dans l'intérêt primordial des enfants (paragraphe 24 et 25) adressées en 2003 au Canada par le Comité des droits de l'enfant, après son deuxième examen de la mise en œuvre de la Convention par le Canada.

Recommandation n° 4 : Qu'il y ait présentation de rapports destinés au public et que l'on prenne dûment en considération toute évaluation existante des modifications proposées à la *Loi sur le Système de justice pénale des adolescents*, prévues dans le projet de loi C-4, afin de déterminer la conformité à la Convention relative aux droits de l'enfant et aux recommandations adressées en 2003 au Canada par le Comité des droits de l'enfant.

Recommandation n° 5 : Que le gouvernement fédéral s'assure que tous les prochains changements proposés au système de justice pénale pour les adolescents fassent l'objet d'un processus d'évaluation valide de l'incidence sur les droits des enfants et qu'il rende public un rapport d'évaluation par la suite, de même que des preuves de conformité avec les dispositions et l'esprit de la Convention relative aux droits de l'enfant.

RAPPORT DES DISCUSSIONS EN TABLE RONDE : CONSENSUS SUR LES THÈMES PARTOUT AU CANADA

En 2008, il y a eu des consultations dans chaque province et territoire sur le projet de loi C-35, le prédécesseur du projet de loi C-4, qui proposait lui aussi un ensemble de modifications à la LSJPA.

À titre de protecteur des enfants en Saskatchewan, j'ai participé à la consultation en table ronde qui s'est tenue à Regina, en Saskatchewan. Il y avait certes une minorité qui appuyait le projet de loi C-35, mais la vaste majorité des personnes exprimaient leur préoccupation devant la hâte qu'on éprouvait à imposer des sentences plus sévères à des jeunes et à faire subir une réaction disproportionnée à quelques cas fortement médiatisés plutôt que de miser sur les succès qu'ont entraînés le mode de justice réparatrice et la prestation de services communautaires de soutien.

Lors de cette table ronde, j'ai fait état des recherches en sciences sociales qui ont démontré l'inefficacité du principe de dissuasion dans le cas des jeunes, car ceux-ci agissent souvent de façon impulsive et sous la pression de leurs pairs. J'ai aussi déclaré que, selon moi, les modifications proposées étaient contraires aux principes des droits de la personne énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, tout comme des principes directeurs énumérés dans la LSJPA. J'ai notamment souligné, d'une part, les nombreuses questions systémiques sous-jacentes qui contribuent à ce que ces jeunes vulnérables s'engagent dans le système de justice pénale pour adolescents et, d'autre part, la sagesse d'investir dans la prévention et des stratégies d'intervention précoce.

Il faut lire attentivement le rapport des discussions en table ronde, qui n'a été rendu public que récemment, car il relève un certain nombre de messages que se partagent les provinces et territoires. Les principaux thèmes sont les suivants :

1. Peu d'appui aux changements à la LSJPA actuellement

Ce thème a donné lieu aux remarques suivantes :

« La *Loi* ne peut ni prévenir ni réduire la criminalité, ni protéger la population. Le fait de modifier la *Loi* ne modifiera pas les comportements. On ne devrait pas modifier la LSJPA pour le simple plaisir du changement. Le consensus indiscutable, c'est que les lacunes perçues ne sont pas dans la *Loi*, mais dans le système. L'élaboration de la LSJPA a été décrite comme un long processus mûrement réfléchi, fondé sur des études empiriques. Cela a donné lieu à une *Loi* sensée et défendable, fondée sur des principes intelligents. Les modifications éventuelles devraient être fondées sur des données probantes et élaborées selon le même processus mûrement réfléchi.

[...] Ce n'est pas la *Loi* comme telle qui pose problème, c'est ce qui se dit dans le domaine public. Des modifications à la *Loi* ne modifieront pas les perceptions populaires relatives à la sécurité publique, qu'elles soient réelles ou perçues. Modifier la *Loi* ne modifiera pas les comportements. S'il faut apporter des modifications à la LSJPA, elles ne devraient être apportées que lentement et par suite d'un examen plus approfondi. »

2. Nécessité d'un solide filet de sécurité sociale pour appuyer la mise en œuvre de la LSJPA

Sur ce thème, on a fait les remarques suivantes :

« L'absence d'un filet de sécurité sociale disposant de ressources suffisantes était au cœur de plusieurs des enjeux connexes qui ont dominé les discussions de la table ronde dans chaque province et territoire. Il y a un consensus à l'échelle nationale qu'il faut mettre en place des programmes et des services de prévention et d'intervention précoce. Le besoin de partenariats et de collaboration a rapidement fait surface dans chaque discussion de la LSJPA. Les participants ont souligné que les régimes doivent travailler de concert et non en vase clos et que davantage de ressources doivent être mises à leur disposition pour aider les enfants et les familles et prévenir la prise en charge des jeunes par le système de justice. Les régimes doivent communiquer et établir des liens entre eux et, en bout de compte, avec le système de justice.

Les provinces et les territoires ont tous fait état d'un manque de ressources locales ou de ressources durables pour mettre en œuvre les programmes et les services nécessaires pour embrasser pleinement la LSJPA. Il faut une juste répartition des ressources pour régler les problèmes dans les collectivités. Selon des participants, les administrations provinciales/territoriales et le gouvernement fédéral doivent continuer de tenir des discussions, comme la table ronde, pour travailler de concert afin de régler les problèmes de financement de la LSJPA et mettre au point des stratégies, des partenariats et des collaborations multisystémiques. »

3. Aucun appui à l'introduction de la dissuasion comme principe de détermination de la peine

Sur ce thème, il a été relevé que :

« Moins de 1 % des participants étaient en faveur du concept de dissuasion aux fins de la détermination de la peine. Selon des universitaires, il s'agit d'un principe cher aux adultes de la classe moyenne et rien n'a prouvé, dans les 40 dernières années, qu'il fonctionne pour les adultes alors pourquoi fonctionnerait-il pour les adolescents. Le principe de dissuasion suppose qu'une personne a planifié son geste et pris en compte les conséquences. Le cerveau des adolescents n'est pas complètement développé et ils sont moins capables de contrôler leurs pulsions et ils sont motivés davantage par le plaisir des gratifications. De façon générale, les jeunes pensent davantage à court terme, ils sont davantage axés vers la gratification immédiate et moins aptes que les adultes à résister aux pressions de leurs pairs, ce qui se reflète dans l'alinéa 3c)(iii) de la Déclaration de principe.

[...] Il a été souligné que la dissuasion aurait le plus d'effet sur les juges puisqu'ils imposeraient des peines plus sévères, ce qui a pour effet d'enlever des ressources précieuses aux programmes communautaires et va à l'encontre du principe de la proportionnalité. Les adolescents autochtones qui sont déjà surreprésentés dans les milieux fermés et qui sont

incarcérés deux fois plus souvent pour des infractions relatives à l'administration de la justice seront les plus touchés par l'adoption du principe de dissuasion. »

4. L'établissement de programmes est essentiel à l'efficacité de la LSJPA et à la protection du public

Ce thème a donné lieu aux remarques suivantes :

« Dans chacune des tables rondes, on a souligné la nécessité de programmes sensibles aux différences culturelles et fondés sur des données probantes à toutes les étapes. Toutes les administrations ont dit avoir besoin de plus de ressources ou ont demandé qu'il leur soit permis de redistribuer les ressources afin d'offrir des programmes et des services d'intervention précoce et de prévention. Les programmes sont inévitables d'une collectivité à une autre et les ressources dans les collectivités autochtones sont nettement insuffisantes. Les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral et les collectivités doivent travailler de concert pour financer des programmes et investir dans des programmes et pour mettre au point une stratégie multisystémique axée sur l'établissement de partenariats et la collaboration. »

Recommandation n° 6 : Que l'on prenne dûment en considération tous les thèmes qui se dégagent des discussions en table ronde tenues à l'échelle du pays, et qui, clairement, n'appuient pas l'approche qui préconise le durcissement du système de justice pénale pour les jeunes, comme le reflètent les modifications proposées dans le projet de loi C-4.

CARACTÉRISTIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES DES JEUNES TOUCHÉS PAR LA JUSTICE PÉNALE POUR ADOLESCENTS

Selon mon expérience en protection de l'enfant et comme protecteur des enfants, je suis arrivé à la conclusion que la grande majorité des enfants et des jeunes qui contreviennent à la loi ne sont pas des individus rebelles qui détruisent tout, mais plutôt des jeunes personnes vulnérables qui, souvent, ont été victimes de négligence et de mauvais traitements, ou encore exposées à de la violence familiale. Ces jeunes ont souvent été pris en charge par le système de protection de l'enfant et ont été placés en plusieurs foyers, sans pouvoir acquérir de sentiment de stabilité et de permanence. Plusieurs ont de multiples besoins reliés à des problèmes de troubles mentaux, de toxicomanie ou de déficiences intellectuelles causés par des situations indépendantes de leur volonté, comme l'alcoolisation fœtale. Un nombre disproportionné de ces jeunes proviennent des collectivités autochtones, notamment dans l'Ouest du pays. Selon mon expérience en Saskatchewan, environ 80 % des enfants qui reçoivent des services d'aide à l'enfance étaient autochtones, un chiffre stupéfiant. Ces jeunes Autochtones qui vivent dans les réserves se trouvent d'autant plus désavantagés qu'ils n'ont pas accès aux mêmes mesures de soutien ni services communautaires que les autres, et doivent souvent quitter leur famille et leur collectivité pour pouvoir obtenir les traitements et les services de counselling nécessaires. Il est important de ne pas punir, stigmatiser ni diffamer ces jeunes, qui sont souvent victimes de mauvais traitements, et du sous-financement et de l'insensibilité des secteurs de services.

Mon expérience trouve son équivalent dans les observations présentées par Mary Ellen Turpel Lafond dans son mémoire :

« En tant que représentante des enfants et des jeunes, j'ai exprimé mes préoccupations à l'égard des adolescents à risque pris en charge par le gouvernement ou vivant au domicile d'un membre de la famille, dont les démêlés avec la justice augmentent, non pas parce qu'ils ont commis une infraction grave, mais plutôt parce qu'ils sont privés des atouts personnels et des appuis d'ordre social qui leur permettraient de se conformer aux ordonnances du tribunal. Il s'agit généralement de personnes hautement vulnérables qui n'entretiennent, avec les prestataires de soins, que des relations ténues, qui sont sous l'emprise de la colère et qui sont dépourvues d'habiletés de résolution de problèmes. Ces adolescents transgressent fréquemment les règles de leur foyer d'accueil, font des fugues lorsqu'ils font face à l'adversité ou omettent de fréquenter l'école ou de se présenter à leurs rendez-vous de probation. Notre rapport, *Kids, Crime and Care*, montre que les enfants pris en charge représentaient presque la moitié des jeunes accusés d'une infraction au système de justice en Colombie-Britannique. »

Dans un rapport antérieur, Judy Finlay, intervenante en chef au Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille de l'Ontario, expose le fait que le système de bien-être de l'enfance est souvent la passerelle menant au système de justice pénale pour adolescents et que ces jeunes peuvent être qualifiés d'« en transit » (d'un foyer à un centre de détention), et sont confrontés à une foule de problèmes dans les multiples systèmes de services, comme ceux de la santé mentale, de la santé et de l'éducation des enfants. A titre d'exemple, elle mentionne que :

« Un nombre disproportionné de jeunes dans le système de prise en charge des jeunes contrevenants ont au préalable été pris en charge en Ontario par les autorités en matière de protection de l'enfance. La documentation sur le sujet donne à penser qu'il existe une sorte de trajectoire menant certains jeunes des services à l'enfance aux services correctionnels [...] Le système de prise en charge des jeunes contrevenants est la dernière étape du parcours de jeunes en difficulté extrême qui ont grandi dans des placements divers. Malgré le bagage de besoins complexes avec lequel ces adolescentes et adolescents arrivent dans les établissements pour jeunes contrevenants, il est rare que ceux-ci soient en mesure de leur offrir les services de traitement nécessaires [...] »

[...] Il n'existe aucune corrélation directe entre la prise en charge par le système de protection de l'enfance et le nombre de délits commis par les jeunes [...] Les textes récents publiés sur le sujet insistent plutôt sur le fait que la violence envers les enfants et les troubles de l'attachement au sein de la famille sont les antécédents des comportements délinquants chez les jeunes. Certaines études font un rapprochement entre la prédisposition des jeunes à la délinquance et l'accumulation de traumatismes durant la petite enfance [...] Ces traumatismes incluent la négligence, les mauvais traitements, et l'exposition à la violence conjugale, parmi d'autres situations pénibles. Ce sont ces situations qui entraînent la prise en charge de l'enfant par le système de protection de l'enfance. »

Le fait même que tant de ces jeunes doivent passer par de multiples systèmes de services manifeste de la nécessité de mettre en œuvre une stratégie multidisciplinaire sous le signe de la collaboration et de l'intégration tant au sein du gouvernement fédéral que de ceux des provinces et territoires, dans le but d'offrir une vaste gamme de services et de mesures de soutien.

Recommandation n° 7 : Que tout changement apporté à l'avenir au système de justice pénale pour les adolescents tienne compte du fait que la grande majorité des jeunes ayant des comportements criminels sont des personnes vulnérables ayant souvent été négligées, violentées ou témoins de violence familiale et pouvant tirer parti de mesures de prévention ou d'intervention précoce ainsi que de programmes communautaires, au lieu d'être traitées en criminels et placées en détention ou sous garde.

BESOIN D'INVESTIR AU PROFIT DES ENFANTS LAISSÉS POUR COMPTE

De nombreux témoins ont averti le Comité du risque qu'il y a à revenir à un système pénal et carcéral, qui, selon eux priverait de fonds les nouvelles stratégies et les nouveaux programmes de prévention et d'intervention précoce. Dans son mémoire, Bernard Richard indique :

« La LSJPA a le grand mérite d'avoir favorisé l'adoption de mesures extrajudiciaires et l'infliction de peines purgées dans la collectivité sans incarcération au lieu de recourir à la mise sous garde en milieu fermé pour prévenir la criminalité juvénile et la récidive. Le risque inhérent à l'emprisonnement d'un nombre croissant d'enfants vient du fait qu'on ne peut éviter, dans un contexte de ressources limitées, de se priver de ressources qui pourraient être autrement exploitées pour appuyer des programmes axés sur la volonté de soustraire les adolescents à la criminalité. Il faudrait en fait, augmenter le bassin des ressources pour soutenir les mesures préventives et garantir que les fonds sont réalloués aux fins des options de traitement et de prévention. Nos précieuses ressources financières devraient également contribuer à aider les enfants à faire face à la toxicomanie, à résoudre leurs problèmes de santé mentale et à relever les défis que pose leur réinsertion sociale. Les programmes de garde en milieu fermé sont beaucoup plus coûteux que les programmes d'intervention auprès des jeunes et l'incarcération risque en plus d'en faire des criminels endurcis enclins à commettre des actes criminels de plus en plus violents. »

Dans le rapport *Réduire les écarts pour atteindre les Objectifs*, publié par l'UNICEF en 2010, des chercheurs ont fait remarquer que la prestation de services aux enfants issus des populations les plus pauvres d'un pays n'était pas seulement juste, mais aussi plus économique que la plupart des méthodes traditionnelles, qui servent surtout à aider les populations moins pauvres dans les régions plus faciles d'approche. Le rapport conclut qu'une « approche d'équité » – centrée sur des efforts en matière de santé, d'éducation et de protection des enfants les plus pauvres et laissés pour compte – sauvera plus d'enfants et produira de meilleurs résultats par rapport aux ressources dépensées que d'autres approches traditionnelles. Le rapport précise clairement qu'une telle approche d'équité ne signifie pas négliger les besoins et les droits des autres enfants. Comme il est souligné dans le rapport :

« [...] même à ce stade initial, les travaux entrepris jusqu'à présent suggèrent que des interventions majeures sont possibles pour atteindre les enfants les plus pauvres et les plus vulnérables en recentrant nos énergies et nos investissements sur l'élimination des obstacles qui les excluent. »

À la suite de ce rapport, l'UNICEF a publié, en décembre 2010, le document *Bilan Innocenti 9 : Les enfants laissés pour compte : Tableau de classement des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches*. On y classe, pour la première fois, 24 pays industrialisés en fonction de leur performance au

chapitre de l'égalité en santé, en éducation et en bien-être matériel des enfants. La performance globale du Canada est médiocre : s'il se classe 9^e pour le bien-être sanitaire et 3^e pour le bien-être éducationnel, le pays, avec son 17^e rang, accuse un retard important en matière de bien-être matériel, dimension qui comprend le revenu familial et d'autres ressources et conditions de base nécessaires au bon développement de l'enfant.

Au moment de la publication de ce rapport, UNICEF Canada a signalé, dans son communiqué :

« En renforçant ses politiques publiques, le Canada peut améliorer ses performances médiocres et réduire le fossé des inégalités entre les enfants [...] Le niveau du revenu familial exerce une importante influence sur tous les aspects du bien-être de l'enfant. Le Canada doit s'attaquer à la réduction des inégalités de revenus en favorisant le développement d'emplois bien rémunérés et hautement spécialisés, ainsi qu'une répartition équitable des prestations sociales et de la fiscalité. Nous devons aussi nous assurer que les services de santé, d'éducation et d'autres domaines contribuent à réduire plutôt qu'à creuser le fossé des inégalités.

[...] le Canada peut améliorer sa performance sur le plan de l'égalité entre les enfants en prenant quelques mesures simples et peu coûteuses qui amélioreraient de façon concrète et durable la vie des enfants : créer un poste de commissaire national aux enfants; rendre compte régulièrement de la situation des enfants; informer clairement la population du Canada sur les dépenses publiques liées aux services à l'enfance en présentant un "budget pour les enfants"; mettre en place une stratégie nationale visant à éliminer la pauvreté de l'enfant; combler l'écart entre les enfants autochtones et non autochtones; et mettre en place un mécanisme d'évaluation des retombées engendrées par les décisions politiques concernant les enfants.

Le rapport indique également que c'est l'enfant lui-même qui paie le prix des inégalités, mais les nombreux problèmes qu'elles génèrent engendrent également des coûts importants pour l'ensemble de la société. Les inégalités injustifiées observées dans la partie inférieure de l'échelle se traduisent rapidement par un poids pour le contribuable, car elles conduisent à solliciter davantage les services de santé, hospitaliers et de rééducation scolaire, l'aide sociale, ainsi que le système de justice. »

La proportion des enfants autochtones parmi les enfants canadiens laissés pour compte est particulièrement grande. À cet égard, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne souligne, dans son rapport intitulé *Les enfants : des citoyens sans voix*, qu'un nombre disproportionné d'enfants autochtones :

- vivent dans la pauvreté;
- sont pris en charge par les systèmes de justice pénale pour les adolescents et de protection de l'enfance;
- souffrent de graves problèmes de santé, comparativement aux autres enfants du pays, notamment sur les plans de la malnutrition, des infirmités, de la consommation de drogues et d'alcool, et du suicide.

Dans son énoncé de position intitulé *Les enfants et les jeunes autochtones au Canada : le Canada doit mieux faire*, présenté le 23 juin 2010, époque où j'étais encore protecteur des enfants pour la Saskatchewan, le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes fait comprendre très clairement la représentation disproportionnée des jeunes autochtones dans le système de justice pénale pour les adolescents :

« Pour ce qui est du risque criminogène, qui est étroitement lié à la sécurité, à l'éducation et au

bien-être, les jeunes autochtones sont largement surreprésentés dans le système de justice pénale pour les adolescents à partir de l'âge de 12 ans. Au Manitoba par exemple, les jeunes autochtones représentaient 23 % de la population provinciale âgée de 12 à 17 ans en 2006, mais 84 % des jeunes en détention après condamnation.

Chez les enfants et les jeunes autochtones au Canada, la probabilité de contact avec le système de justice pénale, y compris la détention au sein d'un centre pour adolescents est plus importante que celle d'obtenir un diplôme d'études secondaires. Ce résultat est alarmant et semble avoir augmenté, dans certaines provinces en particulier, au cours de la dernière décennie, même si le taux de criminalité des jeunes a diminué à l'échelle nationale.

En 2007-2008, on a dénombré plus de 4 700 jeunes autochtones admis dans une forme ou l'autre de détention, et plus de 2 700 autres en probation. En fait, les statistiques indiquent que, depuis la mise en place de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, ce chiffre est en augmentation. Les jeunes autochtones sont fortement représentés, à des stades différents, notamment en détention provisoire, sous garde en milieu fermé ou ouvert et en peines purgées dans la collectivité. Lorsque les politiques et les changements apportés à la législation criminelle poussent le système à mettre l'emphase sur la détention, on observe une incidence négative immédiate plus importante sur les enfants et les jeunes autochtones que sur n'importe quel autre groupe dans la société canadienne.

Le soutien social et l'amélioration de l'éducation sont essentiels pour réduire les risques criminogènes et ce, dès premières années de l'enfance. Aucune stratégie adéquate et coordonnée n'est cependant mise en œuvre au Canada afin d'établir une politique sociale efficace pour contrer le risque criminogène élevé qu'on observe chez les enfants et les jeunes autochtones. »

Dans son mémoire, le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes y va des mises en garde suivantes en ce qui a trait aux jeunes autochtones :

« Le projet de loi C-4 risque de faire augmenter le nombre d'une autre catégorie de victimes, à savoir des jeunes vulnérables minoritaires qui reçoivent prématurément des peines punitives au lieu de bénéficier de traitements prosociaux ou de mesures de réadaptation. Il risque également d'alimenter une augmentation de l'incarcération de minorités racisées déjà surreprésentées dans les centres de détention. »

Recommandation n° 8 : Que le gouvernement fédéral souscrive pleinement aux principes de réadaptation et de réinsertion sociale en finançant de façon appropriée les options de rechange à l'incarcération et les mesures extrajudiciaires ainsi qu'en distribuant de façon équitable des fonds aux gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'appliquer la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents*.

Recommandation n° 9 : Que le gouvernement fédéral adopte et applique une « approche d'équité » en investissant plus massivement dans ses services d'approche des enfants les plus pauvres et les plus vulnérables du Canada tout en recentrant ses énergies afin d'éliminer les obstacles à l'origine de leur exclusion.

Recommandation n° 10 : Que la mise en œuvre d'une « approche d'équité » renforcée par le gouvernement fédéral prévoie de collaborer avec les provinces et les territoires, en particulier en vue de mettre en œuvre des programmes adaptés du point de vue culturel et géographiquement

accessibles destinés aux enfants autochtones, afin de réduire l'écart dans les résultats entre les enfants autochtones et non autochtones.

Recommandation n° 11 : Que la mise en œuvre d'une « approche d'équité » renforcée par le gouvernement fédéral comprenne également une collaboration avec les provinces et les territoires, axée spécialement dans le but de répondre aux besoins uniques des jeunes qui s'inscrivent en marge du système de justice pénale pour les jeunes, comme les jeunes atteints de troubles mentaux, handicapés ou ayant de graves troubles de comportement et de développement, comme l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale.

DISPARITÉS ENTRE PROVINCES ET NÉCESSITÉ DE NOMMER UN DÉFENSEUR DES DROITS DES ENFANTS OU UN COMMISSAIRE NATIONAL

Au Canada, il incombe aux gouvernements des deux ordres, fédéral et provincial, d'assurer la conformité à la Convention relative aux droits de l'enfant. Cependant, compte tenu du bijuridisme législatif en place au Canada, où l'on trouve des champs de compétences fédéral et provinciaux distincts, bon nombre des questions abordées dans la Convention, telles que la protection de l'enfance, la santé et l'éducation, sont de ressort provincial, tandis que le droit pénal et la justice pénale pour les adolescents sont des responsabilités fédérales.

Cette réalité complique grandement l'équité de l'accès aux services et la coordination des services. Des conflits de compétence éclatent parfois au détriment des jeunes qui passent entre les mailles du filet.

Comme il est mentionné ci-dessus, bien des jeunes qui sont pris en charge par le système de justice pénale pour les adolescents ont des besoins multiples qui recoupent différents secteurs. Dans les provinces et les territoires qui offrent des programmes efficaces de prévention et d'intervention précoce en matière de services sociaux, de protection de l'enfance, d'éducation et de santé, il est plus facile de venir en aide à ces jeunes avant même qu'ils n'aient affaire avec la justice pénale. Par ailleurs, le financement fédéral accordé à certains services fournis aux enfants autochtones qui vivent dans les réserves est inférieur à celui consacré aux services offerts aux enfants en dehors des réserves.

En tant que professionnel de la protection de l'enfance en Ontario et protecteur des enfants pour la Saskatchewan, j'ai constaté une disparité évidente dans le financement, la dotation en personnel et la prestation de ces services aux jeunes d'une province à l'autre. J'estime que la prestation d'avantages aux enfants du pays et l'application de leurs droits ne se font pas selon des normes uniformes. Par exemple, à l'échelle provinciale, l'âge maximal fixé pour la tenue d'une intervention varie, tout comme la formulation des motifs de protection, le niveau de participation des enfants dans le cadre d'une procédure judiciaire et en dehors de cette procédure, ainsi que le budget affecté aux services de protection de l'enfance. Il en résulte des écarts marqués dans le nombre de cas de protection traités.

Un des moyens qui aideraient à combler ces écarts serait de créer un poste de défenseur des droits des enfants ou de commissaire pour le Canada. Dans son mémoire, le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes recommande que « tous les parlementaires fédéraux s'efforcent de trouver un consensus pour assurer la création d'un poste de commissaire national aux enfants, en conformité avec le partage des pouvoirs législatifs ». Nous appuyons cette recommandation.

Aucun bureau fédéral ne détient présentement la responsabilité juridique et la compétence claires d'entendre les points de vue des enfants et de défendre leur intérêt supérieur. Personne n'est responsable de veiller à ce que les lois, les règlements et les programmes fédéraux tiennent compte des droits des enfants.

Les défenseurs des droits des enfants et les ombudsmans indépendants des provinces et des territoires s'acquittent d'un mandat important pour la promotion de l'intérêt supérieur des enfants. Ils doivent cependant compter sur un homologue fédéral chargé d'appuyer leur travail essentiel.

Une fonction nationale de défenseur des droits des enfants ou de commissaire aiderait à coordonner les efforts considérables que déploient les défenseurs des droits des enfants et d'autres intervenants dans tous les ordres de gouvernement. Elle contribuerait aussi à mettre fin aux disparités entre services fédéraux et provinciaux, qui sont largement reconnues comme des obstacles de taille à l'égalité dans la protection et l'application des droits des enfants au Canada.

Lorsque j'étais protecteur des enfants pour la Saskatchewan, j'ai dû composer avec de nombreux conflits de compétence qui nuisaient à la prestation de services gouvernementaux aux enfants. J'aurais bien aimé, alors, pouvoir compter sur un homologue fédéral qui m'aurait aidé à désembrouiller ces conflits.

Le responsable fédéral devrait également voir à ce qu'il y ait des normes de base conformes à la Convention et qu'elles se matérialisent dans les lois, les politiques et les pratiques adoptées dans l'ensemble du pays. À ce sujet, notons qu'il n'y a actuellement aucune norme fondée sur les droits universelle et prescriptive en matière de protection des enfants qui s'applique à l'échelle du pays.

L'idée d'un bureau national indépendant voué aux droits des enfants n'est ni nouvelle, ni radicale. Plus de trente pays ont un bureau du genre. Si le Canada en créait un, il pourrait tirer profit de l'expérience et des pratiques exemplaires qu'offrent ces pays.

Dans la foulée des travaux menés par le Comité des droits de l'enfant, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a formulé, dans son rapport de 2007 intitulé *Les enfants : des citoyens sans voix*, la recommandation suivante :

« Le Parlement doit adopter une loi pour créer un commissariat aux enfants indépendant chargé de surveiller l'application de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et de protéger les droits des enfants au Canada. Le commissariat doit être tenu de faire rapport au Parlement à chaque année. »

Malheureusement, dans sa réponse au rapport du Comité, le gouvernement fédéral ne fait aucune mention d'un défenseur des droits des enfants ou d'un commissaire national. La Chambre des communes doit cependant étudier un projet de loi d'initiative parlementaire qui porte sur la création d'un tel poste.

Recommandation n° 12 : Que les autorités fédérale, provinciales et territoriales et leurs organismes de surveillance respectifs collaborent afin de s'assurer que les enfants de toutes les régions du Canada reçoivent leur juste part des services de soutien qui permettront de répondre à la gamme complète de leurs besoins et les empêcheront d'entrer en conflit avec le système de justice pénale pour les jeunes.

Recommandation n° 13 : Que tous les parlementaires s'efforcent de trouver un consensus afin de s'assurer de mettre en place une fonction indépendante de défenseur des droits des enfants ou de commissaire pour le Canada, qui respecte la distribution des pouvoirs législatifs.

ANALYSE TECHNIQUE (DANS LE CAS OÙ LE PROJET DE LOI C-4 N'EST PAS ADOPTÉ OU QUE SON ÉTUDE SOIT SUSPENDUE)

Même si le projet de loi C-4 propose des modifications louables en ce qui concerne le principe de culpabilité morale moins élevée (alinéa 3(1)b) de la LSJPA) et l'interdiction, pour un adolescent, de purger sa peine dans un établissement correctionnel pour adultes (paragraphe 76(2) de la LSJPA), la majorité des modifications proposées – et les plus significatives – sont très problématiques. À notre avis, elles mettraient en péril les réussites qui commencent à poindre dans la réadaptation des jeunes qui ont des démêlés avec la loi et dans la réduction de la criminalité juvénile. Elles ne permettraient pas, non plus, de faire progresser la défense des droits des enfants conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, ni de faire de leur intérêt supérieur une « considération primordiale », comme l'exige l'article 3 de la Convention. Une baisse de la sécurité publique serait une conséquence plus probable.

Passons maintenant à l'analyse technique de certaines des modifications les plus préoccupantes parmi celles proposées à la LSJPA.

1) Primauté du droit à la protection du public : modification proposée à l'alinéa 3(1)a) de la LSJPA

Dans sa version actuelle, la LSJPA confère au système de justice pénale pour adolescents trois objectifs égaux : prévenir le crime, réadapter les adolescents et assurer la prise des mesures nécessaires. Ces objectifs servent ensemble à « favoriser la protection durable du public ». Or, le projet de loi C-4 propose de supprimer la référence à la « protection durable du public » et place la protection du public au début de l'alinéa, ce qui en fait l'objectif principal du système de justice pénale pour adolescents. Tout ce qui suit découle donc de ce premier objectif.

Cette modification, qui vise à donner la primauté à la protection du public dans la Déclaration de principes (la Politique canadienne à l'égard des adolescents), aurait pour effet de supprimer les principes de « réadaptation et [de] réinsertion sociale » énoncés dans le Préambule et la Déclaration de principes. De façon plus précise, le Préambule indique :

« que la société canadienne doit avoir un système de justice pénale pour les adolescents qui impose le respect, tient compte des intérêts des victimes, favorise la responsabilité par la prise de mesures offrant des perspectives positives, ainsi que la réadaptation et la réinsertion sociale, limite la prise des mesures les plus sévères aux crimes les plus graves et diminue le recours à l'incarcération des adolescents non violents ».

De plus, le Comité des droits de l'enfant a reconnu, dans son observation générale n° 10 que :

« [tout] en convenant que la préservation de la sécurité publique est un but légitime du système de justice [...] le meilleur moyen d'y parvenir consiste à respecter et appliquer pleinement les principes conducteurs et généraux relatifs au système de justice pour mineurs tels qu'ils sont énoncés dans la Convention ».

La modification proposée vise explicitement à donner plus de poids à la protection du public à court terme, comme l'a laissé entendre le juge Nunn dans son rapport. Cette mesure risque cependant d'intensifier le recours à l'incarcération d'adolescents, qui ne devrait s'appliquer qu'aux cas les plus graves. Plutôt que de se limiter à une perspective à court terme et d'emprisonner plus de jeunes pour de longues périodes, il serait préférable de protéger la sécurité publique à long terme en privilégiant la réadaptation et la réinsertion sociale. On préviendrait ainsi la répétition de comportements semblables.

Recommandation n° 14 : Que l'alinéa 3(1)a) de la Loi sur le système de justice pénale des

adolescents ne soit pas modifié pour accorder la primauté du droit à la protection du public et pour éviter de mettre l'accent sur la notion de protection à long terme du public dans la Déclaration de principes.

2) Ajout de la dénonciation et de la dissuasion comme principes de détermination de la peine : modification proposée au paragraphe 38(2) de la LSJPA

En modifiant la LSJPA, le projet de loi C-4 ajoute deux objectifs aux principes de détermination de la peine en vigueur : « dénoncer un comportement illicite » et « dissuader l'adolescent de récidiver ». Ces deux principes entrent déjà en ligne de compte dans la détermination de la peine pour les adultes, mais nous jugeons qu'ils ne devraient pas s'appliquer aux enfants et aux adolescents.

Un article de Cesaroni et Bala montre que le comportement des jeunes est souvent motivé par des facteurs très différents de ceux qui entrent en jeu chez les adultes, et que le principe de « dissuasion » influence davantage les pratiques de détermination de la peine des juges que le comportement répréhensible des jeunes :

[traduction] « Différents facteurs jouent contre la possibilité de réduire la criminalité juvénile au moyen de peines plus lourdes. Ce qui limite le plus l'effet dissuasif des peines imposées aux jeunes, c'est le fait que les jeunes qui commettent un crime ne pensent généralement pas à la probabilité de se faire prendre et punir. L'adolescence est une étape de la vie où l'on peut se sentir invulnérable et avoir plus tendance à manifester divers types de comportements à risque. C'est notamment le cas des jeunes plus susceptibles de commettre des crimes graves et de récidiver. Le fait est que les jeunes qui risquent plus de commettre un crime ne songent pas aux conséquences de leurs actes. Augmenter la sévérité des peines n'aura donc aucun effet sur les comportements en question. Non seulement les adolescents sont plus impulsifs que les adultes, mais ils pensent aussi moins à l'avenir. Pour eux, il est probable que le plaisir à court terme et la perspective de profiter psychologiquement, socialement ou financièrement d'un crime l'emportent sur le risque de subir des sanctions pénales à long terme, qu'ils considèrent comme une faible possibilité. Pour bien des jeunes, se faire accepter par d'autres jeunes qui commettent des crimes a beaucoup plus d'importance qu'une éventuelle sanction.

[...] L'ajout de la dissuasion comme principe de détermination de la peine [...] peut être rentable politiquement, mais ce n'est pas une bonne politique publique et la mesure ne permettrait pas d'améliorer la sécurité publique. Elle pourrait toutefois amener des juges des cours juvéniles à imposer des peines plus lourdes aux jeunes contrevenants, notamment l'incarcération. »

Rappelons à ce sujet que moins de 1 % des participants aux tables rondes tenues dans l'ensemble du pays préconisaient la dissuasion comme principe de détermination de la peine.

Dans son mémoire, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec exprime ses craintes en matière de droits des enfants :

« [...] les objectifs de dénonciation et de dissuasion spécifique contredisent les objectifs de réadaptation et de réinsertion qui doivent rester au cœur du système de justice pénale pour les adolescents. Selon le Comité des droits de l'enfant, afin de respecter le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, "les objectifs traditionnels de la justice pénale, comme la répression/rétribution, doivent céder la place à des objectifs de réadaptation et de justice réparatrice dans le traitement des enfants délinquants. Cela est conciliable avec le souci d'efficacité dans le domaine de la sécurité publique". »

L'introduction du principe de « dissuasion » dans le projet de loi C-4 fait également fi de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. B.W.P.* La Cour a alors conclu que l'omission de la « dissuasion » constituait une reconnaissance délibérée et légitime du fait qu'elle ne devait pas faire partie du nouveau régime de détermination de la peine mis en place par la LSJPA :

« La LSJPA a instauré un nouveau régime de détermination de la peine [...] Ce régime met en place un code détaillé et exhaustif en matière de détermination de la peine pour les adolescents, en vertu duquel il n'est pas loisible au juge prononçant la peine d'infliger une sanction qui viserait à avertir, non pas l'adolescent concerné, mais d'autres personnes de ne pas se livrer à des activités criminelles. En conséquence, la dissuasion générale ne constitue pas un principe de détermination de la peine pour les adolescents sous le régime actuel. La LSJPA ne fait pas non plus mention de la dissuasion spécifique. Le législateur a plutôt voulu favoriser la protection durable du public en s'attaquant aux causes sous-jacentes de la criminalité chez les adolescents, en mettant l'accent sur leur réadaptation et leur réinsertion sociale et en les faisant répondre de leurs actes par l'infliction de sanctions assorties de perspectives positives liées aux dommages causés. Il ne fait aucun doute que la sanction imposée peut avoir pour effet de dissuader l'adolescent condamné ainsi que d'autres personnes de commettre des crimes. Toutefois, je conclus que le législateur a choisi de ne pas inclure la dissuasion comme motif d'imposition d'une sanction sous le régime de la LSJPA. »

Recommandation n° 15 : Que le paragraphe 38(2) de la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents* ne soit pas modifié pour inclure la dénonciation et la dissuasion comme de nouveaux principes de détermination des peines.

3) Nouvelles définitions « d'infraction grave » et « d'infraction avec violence » : modifications proposées au paragraphe 2(1) de la LSJPA

Le projet de loi C-4 propose des définitions pour deux nouvelles infractions, « infraction grave » et « infraction avec violence ». À cet égard, l'Association du Barreau canadien fait remarquer, dans son mémoire :

« [...] les deux définitions exposeraient trop d'adolescents à la détention avant le procès et à des placements sous garde, alors que la *Loi* a toujours mis l'accent sur l'imposition de conséquences importantes aux contrevenants *les plus violents et les plus chroniques*. Les désignations proposées ont une portée trop vaste. »

Il semble que le projet de loi C-4 soit en bonne partie motivé par le désir de s'attaquer à la faible proportion des crimes violents qui sont commis par une petite proportion des enfants qui ont des démêlés avec la loi. Mais l'intention qui sous-tend les deux nouvelles définitions et leur utilisation comme critères à différentes étapes des poursuites ne permettront pas de régler efficacement ce problème. En outre, en créant des infractions qui ne justifient pas habituellement les mises en détention ou les peines d'emprisonnement, les deux définitions vont bien au-delà de l'objectif explicite de neutraliser les délinquants les plus violents qui présentent un risque pour les autres et pour eux-mêmes.

De façon plus particulière, le fait d'accuser un jeune d'une « infraction grave » pourrait permettre d'ordonner la détention avant le procès conformément à la version modifiée du paragraphe 29(2) de la LSJPA. De plus, la nouvelle définition « d'infraction avec violence » s'appliquerait à ce terme présentement non défini, qui figure à l'article 39(1) de la LSJPA, et servirait de critère pour imposer une peine d'emprisonnement en vertu de l'article 42. Elle deviendrait également un mécanisme qui obligerait la Cour à examiner l'opportunité de lever l'interdiction de publication dans le cas d'un jeune reconnu

coupable « d'infraction avec violence » conformément à la version modifiée de l'article 75 de la LSJPA, laquelle sera abordée plus loin.

Le terme « infraction grave » se définirait ainsi : « tout acte criminel prévu par une loi fédérale et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus ». Parmi les infractions graves qui sont visées par cette définition mais qui ne semblent pas présenter un grand risque pour la sécurité publique, on compte la fraude de plus de 5 000 \$, l'emploi d'un document contrefait, la possession d'une carte de crédit volée, l'entrave à la justice et le méfait public.

Le terme « infraction avec violence » se définirait comme une infraction qui comprend l'infliction de lésions corporelles, la tentative ou la menace d'infliger des lésions corporelles ou le fait de mettre en danger la vie ou la sécurité d'une autre personne en créant une probabilité marquée qu'il en résulte des lésions corporelles. Le *Code criminel* définit les « lésions corporelles » comme une blessure qui n'est pas « de nature passagère ou sans importance ».

La Cour suprême du Canada avait déjà défini « infraction avec violence » dans l'affaire *R. c. C.D.* : toute infraction « commise par un adolescent et au cours de la perpétration de laquelle celui-ci cause des lésions corporelles ou bien tente ou menace d'en causer ». Le projet de loi C-4 élargirait toutefois cette définition pour qu'elle englobe les actes « dangereux », ce que la Cour suprême avait rejeté expressément dans la même décision. Même sans être violente ni causer de lésions corporelles, la conduite qui entraîne un risque de lésions corporelles ou qui met d'autres personnes en danger serait considérée comme une « infraction avec violence » au sens du projet de loi. Comme l'Association du Barreau canadien le laisse entendre, cette définition élargie pourrait mener à l'incarcération d'un adolescent :

« Cette définition élargie engloberait diverses situations où il n'y a ni intention ni conscience de lésions. Le fait d'un danger ou de lésions suffirait. Il est facile d'imaginer des scénarios qui produiraient des résultats inévitables pour les adolescents. »

Comme la définition « d'infraction grave » devra s'appliquer dans le cas d'une ordonnance de détention avant le procès ou avant la détermination de la peine, on craint que trop de jeunes ne soient placés en détention même s'ils ne présentent pas de risque pour la sécurité publique. À cet égard, soulignons que la définition proposée pour « infraction grave » comprend des infractions contre la propriété et la personne. Il en résulte qu'en vertu du projet de loi C-4, il deviendrait possible d'imposer la détention avant le procès à des adolescents accusés d'une infraction contre la propriété, infraction passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus.

La définition proposée pour « infraction grave » soulève une autre crainte : le fait qu'on pourrait négliger les droits universels des enfants mis en détention, des droits établis dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous estimons que les modifications proposées aux paragraphes 2(1) et 29(2) de la LSJPA ont une portée trop grande et qu'elles vont à l'encontre des principes exposés par l'article 37b) de la Convention, qui précise ce qui suit :

« Nul enfant ne [doit être] privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible. »

De plus, le Comité des droits de l'enfant indique clairement, dans son observation générale n° 10 que :

« [...] le système de justice pour mineurs devrait offrir de vastes possibilités de traiter les enfants

en conflit avec la loi en recourant à des mesures d'ordre social et/ou éducatif, et restreindre rigoureusement le recours à la privation de liberté, en particulier à la détention avant jugement, en tant que mesure de dernier ressort ».

Les mises en détention et les peines d'emprisonnement nous amènent aussi à nous préoccuper de la socialisation négative que subissent les jeunes au cours de leur détention ou de leur incarcération. Il est concevable que les jeunes en question acquièrent ainsi des attitudes et des habiletés susceptibles de les inciter ou de les aider à commettre d'autres crimes.

Recommandation n° 16 : Que le paragraphe 2(1) de la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents* ne soit pas modifié pour inclure les nouvelles définitions proposées « d'infraction grave » et « d'infraction avec violence », qui sont générales, et qui feront en sorte qu'un trop grand nombre de jeunes finiront incarcérés ou détenus.

4) Décision obligatoire du tribunal sur la levée d'une ordonnance de non-publication des renseignements permettant d'identifier les adolescents trouvés coupables de toute « infraction avec violence » : modification proposée à l'article 75 de la LSJPA

Le projet de loi C-4 propose de modifier l'article 75 de la LSJPA de façon à ce que le tribunal « décide s'il est indiqué de rendre une ordonnance levant l'interdiction [...] de publier tout renseignement » de nature à révéler qu'un adolescent a été reconnu coupable « d'infraction avec violence ». Cette mesure représenterait un changement radical par rapport à la situation actuelle, où la publication de l'identité d'un jeune est autorisée seulement lorsque celui-ci reçoit une peine applicable aux adultes ou que le jeune demande que son identité soit publiée. La publication peut aussi être autorisée temporairement en cas d'évasion d'un adolescent dangereux qu'il faut capturer, par exemple. Dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien a exprimé son opposition à la modification de la façon suivante :

« Ce changement rendrait la publication possible en cas de déclaration de culpabilité dans les affaires allant des infractions sexuelles à la conduite dangereuse, le délit de fuite, la conduite avec les facultés affaiblies, les menaces, les voies de fait simples et le harcèlement. En outre, rien n'exige que la publication puisse ou doive être limitée aux cas mettant en cause des récidivistes ou des délinquants chroniques.

[...] Le projet de loi C-4 encouragerait un juge à envisager la publication dans le cas de toute « infraction avec violence ». Vu l'étendue que prendrait cette catégorie d'infractions [...] le changement élargirait sensiblement le pouvoir de publication [...] Le but de l'interdiction de publication est de minimiser la stigmatisation pour favoriser la réadaptation de l'adolescent. Cette modification détournerait les juges de cet objectif en faveur de l'aspect punitif. [C]ette modification va à l'encontre de l'esprit et de la lettre des commentaires de la CSC dans l'affaire *R. c. D.B.* concernant l'effet de la stigmatisation et de l'étiquetage pour les adolescents. »

M. Bala a également fait remarquer que le recours accru à la publication de renseignements sur l'identité pourrait paradoxalement inciter les jeunes à manifester des comportements délinquants afin d'attirer l'attention du public, ce qui pourrait constituer, à leurs yeux, une marque de distinction.

Selon l'article 40, paragraphe 2b)(vii) de de la Convention relative aux droits de l'enfant :

« tout enfant suspecté ou accusé d'infraction à la loi pénale [a au moins le droit] [...] que sa vie privée soit pleinement respectée à tous les stades de la procédure ».

En 2003, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a recommandé, dans ses observations finales, que :

« [le Canada veille] à ce que le droit au respect de la vie privée de tous les enfants en conflit avec la loi soit pleinement respecté, conformément à l'article 40, paragraphe 2b)vii) de la Convention ».

Comme le Comité des droits de l'enfant l'a souligné dans son observation générale n° 10, la protection de la vie privée vise à empêcher la stigmatisation et la qualification pénale, qui peuvent avoir des répercussions négatives pour l'adolescent qui a eu des démêlés avec la loi :

« Le droit de l'enfant au plein respect de sa vie privée à tous les stades de la procédure fait écho au droit à la protection de la vie privée que consacre l'article 16 de la Convention. L'expression "à tous les stades de la procédure" signifie que la vie privée doit être respectée dès le premier contact avec les forces de l'ordre (par exemple lors d'une demande d'information et d'identification) jusqu'à ce qu'une autorité compétente prenne une décision finale ou que l'enfant soit relâché (qu'il ait été placé en surveillance, en garde à vue ou en détention). Dans ce contexte précis, il s'agit d'éviter de porter préjudice à l'enfant par une publicité inutile et par la qualification pénale. Aucune information pouvant conduire à l'identification de l'enfant délinquant ne doit être publiée car elle pourrait aboutir à sa stigmatisation, l'empêcher d'avoir accès à l'éducation, au travail ou au logement ou compromettre sa sécurité. »

Selon ma propre expérience professionnelle – j'ai travaillé 28 ans dans le système de protection de l'enfance de l'Ontario et j'ai été protecteur des enfants pour la Saskatchewan pendant 5 ans – le besoin de ne pas publier l'identité des enfants et des adolescents a toujours été très important. Le projet de loi C-4 propose de permettre la levée des interdictions de publication, mais cette mesure risque d'entraîner la stigmatisation des jeunes en question, tout en nuisant à leur réputation et en réduisant leurs chances de se donner de bonnes conditions de vie, de poursuivre des études et de trouver du travail. La proposition pourrait aussi aggraver le risque de dépression, de conduite autodestructrice et de retour à des comportements antisociaux. En outre, les autres membres de la famille des jeunes concernés pourraient subir les moqueries de la population. En ce sens, la mesure proposée ne favorise en rien la protection du public, car elle complique la réadaptation et la réinsertion sociale.

Recommandation n° 17 : Que l'article 75 de la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents* ne soit pas modifié de façon que la levée d'une ordonnance de non-publication fasse obligatoirement l'objet d'une décision du tribunal pour tous les adolescents trouvés coupables de toute « infraction violente ».

5) Établissement obligatoire d'un casier judiciaire pour les mesures extrajudiciaires et utilisation de sanctions extrajudiciaires pour justifier une peine d'emprisonnement : modifications proposées au paragraphe 115(1.1) et à l'alinéa 39(1)c) de la LSJPA

Le projet de loi C-4 propose de modifier le paragraphe 115(1.1) de la LSJPA afin d'obliger tout corps de police à « tenir un dossier à l'égard des mesures extrajudiciaires qu'il prend à l'endroit de tout adolescent ». Il s'agirait d'un changement important; actuellement, les corps de police exercent un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Dans son mémoire, M. Bala exprime avec perspicacité ses préoccupations sur le sujet :

« J'estime que cette disposition (et celle qui a trait à la modification de l'alinéa 39(1)c)) compromet l'intégrité et l'intention des dispositions relatives aux mesures extrajudiciaires et transmet un message mitigé aux forces de police.

Le paragraphe 115(1.1) donne à penser qu'on ne fait pas confiance à la façon dont les forces de police exercent leur pouvoir discrétionnaire en matière de registres sur les affaires ne donnant pas lieu à des mises en accusation. Par ailleurs, les policiers pourraient en déduire que ces mesures sont employées trop fréquemment et en réduisent l'usage. Cela serait bien malheureux. »

Le projet de loi modifierait également le paragraphe 39(1) pour y ajouter une catégorie de cas suivant laquelle une peine d'emprisonnement peut être imposée à un jeune contrevenant, c'est-à-dire à un adolescent qui « a commis un acte criminel pour lequel un adulte est passible d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans, après avoir fait l'objet de plusieurs sanctions extrajudiciaires ou déclarations de culpabilité – ou toute combinaison de celles-ci – dans le cadre de la [*Loi sur le système de justice pénale des adolescents*] ou de la *Loi sur les jeunes contrevenants* ».

Selon la modification proposée, un tribunal pourrait imposer une peine d'emprisonnement à un adolescent en tenant compte de sanctions extrajudiciaires antérieures, alors qu'il doit se limiter, à l'heure actuelle, aux déclarations de culpabilité. M. Bala a également présenté une objection à ce sujet :

« Les juges possèdent déjà le pouvoir discrétionnaire de prendre en compte la participation du jeune à des sanctions extrajudiciaires comme facteur utilisé dans la détermination de la peine [lorsqu'on y fait référence dans un rapport préalable à la détermination de la peine]. Le fait de modifier l'alinéa 39(1)c pour faire spécialement référence aux sanctions extrajudiciaires semble contraire à l'intention de ces programmes, qui est de donner au jeune une « deuxième chance ». Cette modification est peut-être même inappropriée, étant donné qu'habituellement les jeunes acceptent de participer à ces programmes sans avoir obtenu auparavant des conseils juridiques. »

Par ailleurs, la modification serait incompatible avec une directive émise par le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n° 10. Le Comité définit la déjudiciarisation comme des « mesures tendant à traiter les enfants soupçonnés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale sans recourir à la procédure judiciaire » et a insisté sur le fait qu'un aveu de l'enfant dans le contexte de la déjudiciarisation ne doit pas être « exploité à son détriment dans une éventuelle poursuite judiciaire ». Il ajoute ensuite :

« Le respect par l'enfant de la mesure de déjudiciarisation jusqu'à son terme doit se solder par un classement total et définitif de l'affaire. Même si des archives confidentielles concernant cette mesure de déjudiciarisation peuvent être conservées à des fins administratives ou de réexamen, elles ne sauraient être considérées comme un "casier judiciaire" et un enfant ayant bénéficié d'une mesure de déjudiciarisation ne saurait être considéré comme ayant fait l'objet d'une condamnation antérieure. Si l'événement est consigné, l'accès à cette information doit être réservé exclusivement et pour une durée limitée, par exemple un an au maximum, aux autorités compétentes habilitées à traiter les enfants en conflit avec la loi. »

Mary Ellen Turpel Lafond a également prévenu que la modification de l'alinéa 39(1)c de la LSJPA pourrait réduire l'utilisation de sanctions extrajudiciaires :

[traduction] « Si elle était adoptée, cette disposition [modification proposée à l'alinéa 39(1)c de la LSJPA] provoquerait des changements dans l'exercice de sanctions extrajudiciaires. Il faudrait alors avertir les jeunes de la possibilité d'imposer des sanctions du genre lors de toute audience sur la détermination de la peine, ce qui pourrait en réduire l'utilisation. Il s'agirait d'un résultat

malheureux, car le recours croissant à la déjudiciarisation avant les procédures judiciaires constitue l'un des grands effets bénéfiques de la LSJPA.

[...] À elles deux, les dispositions 39(1)c) et 115(1.1) proposées brouillent la distinction entre la déjudiciarisation et les procédures judiciaires. Elles risquent fort d'imposer un fardeau accru aux tribunaux de la jeunesse, ce qui pourrait porter atteinte à un système bénéfique de solutions de rechange à la cour et augmenter la charge de travail des tribunaux de la jeunesse. »

Recommandation n° 18 : Que le paragraphe 115(1.1) et l'alinéa 39(1)c) de la Loi sur le système de justice pénale des adolescents ne soient pas modifiés de façon à rendre obligatoire l'établissement d'un casier judiciaire pour les mesures extrajudiciaires et à permettre l'utilisation de sanctions extrajudiciaires pour justifier une peine d'emprisonnement.

SOMMAIRE

Il s'agit d'enjeux très complexes à couches multiples et il n'existe aucune solution magique ou rapide pour régler les problèmes rattachés au système de justice pénale pour les adolescents. Certains de mes collègues qui sont membres du Children in Limbo Task Force of The Sparrow Lake Alliance ont tenté de faire valoir les mêmes aspects dans le contexte de la protection de l'enfance en évoquant leur plus récente publication, *There are No Wizards: The Child Welfare Conundrum* (Il n'y a pas de magiciens : l'énigme du bien-être des enfants). La même hypothèse peut être appliquée au système de justice pénale pour les adolescents.

Bien qu'il n'y ait aucune solution miracle, il existe néanmoins des mesures claires et réalistes qui peuvent être prises pour contribuer à réduire la criminalité chez les jeunes et les adolescents et les dissuader d'adopter des comportements criminels. La plupart de ces mesures n'ont à peu près rien à voir avec des modifications à la LSJPA.

UNICEF Canada exhorte le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de s'inspirer des principes qui ont émergé du droit international en matière de droits de la personne et de systèmes de justice pénale pour les adolescents modernes et fondés sur des données probantes, reconnus aux échelles nationale et internationale. Ces principes et cette expérience préfèrent l'usage efficace de mécanismes de réinsertion et de réadaptation qui n'ont pas recours au maintien sous garde à un régime qui intensifie les mesures d'incarcération et de détention avant la tenue du procès. Nous devrions nous garder de dissoudre un système tout entier en réponse à quelques cas exceptionnels de grande visibilité.

Rien ne nous presse à adopter un système de justice pénale pour les adolescents plus strict et à donner force à des répercussions négatives imprévues pour les adolescents de notre pays. Il est temps de s'arrêter et de prendre du recul par rapport au projet de loi C-4, en attendant qu'il y ait plus de recherches fondées sur des données probantes et que des efforts plus importants soient déployés pour mettre au point le système relevant de cette loi. Comme l'a résumé Anne McGillivray, professeure de droit, dans une communication récente :

[traduction] « Comme le veut la règle d'or de la réforme du droit : attendez que ça brise avant de réparer. Les changements proposés ne sont pas fondés en principe et ne reposent sur aucune donnée empirique. Le projet de loi est une mesure expiatoire qui menace de faire reculer le système de justice pour les adolescents de plusieurs décennies.

[...] le projet de loi C-4 dépasse le simple rafistolage régressif. C'est une refonte majeure de la LSJPA et un exercice d'évidage de ses principes. La réforme de la LSJPA, en général, et les

réformes proposées dans le projet de loi C-4, en particulier, sont rejetées par tous les intéressés. Le projet de loi ne sert aucune fin autre que de sévir contre le crime en jetant en prison un plus grand nombre d'adolescents et en détournant l'attention des besoins véritables en matière de programme qui feront en sorte que le système de justice pour les adolescents fonctionnera ».

Présenté par :

Marvin M. Bernstein, B.A., J.D., LL.M.
Conseiller principal de la promotion et de la défense des droits
UNICEF Canada

ANNEXE DES RECOMMANDATIONS

A) RECOMMANDATIONS SYSTÉMIQUES :

Recommandation n° 1 : Que le Parlement du Canada suspende toute autre étude des modifications proposées de la *Loi sur le Système de justice pénale pour les adolescents*, énoncées dans le projet de loi C-4.

Recommandation n° 2 : Que les modifications proposées à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, prévues dans le projet de loi C-4, soient évaluées en vue de déterminer la conformité à la Convention relative aux droits de l'enfant, plus particulièrement au regard des articles 3, 37, 40 et 39.

Recommandation n° 3 : Que les modifications proposées à la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents*, prévues dans le projet de loi C-4, soient évaluées afin d'en déterminer la conformité aux recommandations relatives à justice pour les adolescents (paragraphe 56 et 57) et dans l'intérêt primordial des enfants (paragraphe 24 et 25) adressées en 2003 au Canada par le Comité des droits de l'enfant, après son deuxième examen de la mise en œuvre de la Convention par le Canada.

Recommandation n° 4 : Qu'il y ait présentation de rapports destinés au public et que l'on prenne dûment en considération toute évaluation existante des modifications proposées à la *Loi sur le Système de justice pénale des adolescents*, prévues dans le projet de loi C-4, afin de déterminer la conformité à la Convention relative aux droits de l'enfant et aux recommandations adressées en 2003 au Canada par le Comité des droits de l'enfant.

Recommandation n° 5 : Que le gouvernement fédéral s'assure que tous les prochains changements proposés au système de justice pénale pour les adolescents fassent l'objet d'un processus d'évaluation valide de l'incidence sur les droits des enfants et qu'il rende public un rapport d'évaluation par la suite, de même que des preuves de conformité avec les dispositions et l'esprit de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Recommandation n° 6 : Que l'on prenne dûment en considération tous les thèmes qui se dégagent des discussions en table ronde tenues à l'échelle du pays, et qui, clairement, n'appuient pas l'approche qui préconise le durcissement du système de justice pénale pour les jeunes, comme le reflètent les modifications proposées dans le projet de loi C-4.

Recommandation n° 7 : Que tout changement apporté à l'avenir au système de justice pénale pour les adolescents tienne compte du fait que la grande majorité des jeunes ayant des comportements criminels sont des personnes vulnérables ayant souvent été négligées, violentées ou témoins de violence familiale et pouvant tirer parti de mesures de prévention ou d'intervention précoce ainsi que de programmes communautaires, au lieu d'être traitées en criminels et placées en détention ou sous garde.

Recommandation n° 8 : Que le gouvernement fédéral souscrive pleinement aux principes de réadaptation et de réinsertion sociale en finançant de façon appropriée les options de rechange à l'incarcération et les mesures extrajudiciaires ainsi qu'en distribuant de façon équitable des fonds aux gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'appliquer la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents*.

Recommandation n° 9 : Que le gouvernement fédéral adopte et applique une « approche d'équité » en investissant plus massivement dans ses services d'approche des enfants les plus pauvres et les plus vulnérables du Canada et en recentrant ses énergies afin d'éliminer les obstacles à l'origine de leur exclusion.

Recommandation n° 10 : Que la mise en œuvre d'une « approche d'équité » renforcée par le gouvernement fédéral prévoit de collaborer avec les provinces et les territoires, en particulier en vue de mettre en œuvre des programmes adaptés du point de vue culturel et géographiquement accessibles destinés aux enfants autochtones, afin de réduire l'écart dans les résultats entre les enfants autochtones et non autochtones.

Recommandation n° 11 : Que la mise en œuvre d'une « approche d'équité » renforcée par le gouvernement fédéral comprenne également une collaboration avec les provinces et les territoires, axée spécialement dans le but de répondre aux besoins uniques des jeunes qui s'inscrivent en marge du système de justice pénale pour les jeunes, comme les jeunes atteints de troubles mentaux, handicapés ou ayant de graves troubles de comportement et de développement, comme l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale.

Recommandation n° 12 : Que les autorités fédérale, provinciales et territoriales et leurs organismes de surveillance respectifs collaborent afin de s'assurer que les enfants de toutes les régions du Canada reçoivent leur juste part des services de soutien qui permettront de répondre à la gamme complète de leurs besoins et les empêcheront d'entrer en conflit avec le système de justice pénale pour les jeunes.

Recommandation n° 13 : Que tous les parlementaires s'efforcent de trouver un consensus afin de s'assurer de mettre en place une fonction indépendante de défenseur des droits des enfants ou de commissaire pour le Canada, qui respecte la distribution des pouvoirs législatifs.

B) RECOMMANDATIONS TECHNIQUES :

Recommandation n° 14 : Que l'alinéa 3(1)a) de la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents* ne soit pas modifié pour accorder la primauté du droit à la protection du public et pour éviter de mettre l'accent sur la notion de protection à long terme du public dans la Déclaration de principes.

Recommandation n° 15 : Que le paragraphe 38(2) de la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents* ne soit pas modifié pour inclure la dénonciation et la dissuasion comme de nouveaux principes de détermination des peines.

Recommandation n° 16 : Que le paragraphe 2(1) de la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents* ne soit pas modifié pour inclure les nouvelles définitions proposées « d'infraction grave » et « d'infraction violente », qui sont générales, et qui feront en sorte qu'un trop grand nombre de jeunes finiront incarcérés ou détenus.

Recommandation n° 17 : Que l'article 75 de la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents* ne soit pas modifié de façon que la levée d'une ordonnance de non-publication fasse obligatoirement l'objet d'une décision du tribunal pour tous les adolescents trouvés coupables de toute « infraction violente ».

Recommandation n° 18 : Que le paragraphe 115(1.1) et l'alinéa 39(1)c de la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents* ne soient pas modifiés de façon à rendre obligatoire l'établissement d'un casier judiciaire pour les mesures extrajudiciaires et à permettre l'utilisation de sanctions extrajudiciaires pour justifier une peine d'emprisonnement.

RÉFÉRENCES ET BIBLIOGRAPHIE

Lois

Canada. *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, ch. 1.

Jurisprudence

R. c. D.B., 2008 CSC 31.

R. c. B.W.P., 2006 CSC 27.

R. c. C.D., [2005] 3 R.C.S. 668.

Conventions des Nations Unies, Observations finales et générales du Comité des droits de l'enfant, Rapports du Comité sénatorial

Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies, A/RES/44/25, Nations Unies, New York, 20 novembre 1989 (ratifiée par le Canada le 13 décembre 1991).

Comité des droits de l'enfant, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Canada*, Document CRC/C/1 5?Add.21 5, 27 octobre 2003, disponible en ligne à <http://rightsofchildren.ca/wp-content/uploads/2009/05/canada-co2.pdf>.

Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 10, *Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs*, Document CRC/C/GC/10, 25 avril 2007, disponible en ligne à http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10_fr.pdf

Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Les enfants : des citoyens sans voix : Mise en œuvre efficace des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants - Rapport final*, Sénat du Canada, Ottawa, avril 2007.

Rapports de l'UNICEF

UNICEF (2010), *Réduire les écarts pour atteindre les Objectifs*, New York.

UNICEF (2010), *Bilan Innocenti 9 : Les enfants laissés pour compte : Tableau de classement des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches*, UNICEF, Centre de recherche Innocenti, Florence.

Documents et sources

Bala, N. (2010), *Mémoire au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Bala, N. (2011), *Mémoire révisé au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Bala, N. Témoignage, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, 9 mars 2011.

Association du Barreau canadien (2010), *Mémoire au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. Ottawa : A.B.C.

Coalition canadienne pour les droits des enfants (2010), *Mémoire au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents : Sebastien AB et Ashley Smith: Une loi sur un système de justice pénale s'adressant à tous les Canadiens*.

Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes (2011), *Mémoire au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes, *Les enfants et les jeunes autochtones au Canada : le Canada doit mieux faire*, 23 juin 2010 (Déclaration de principe).

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Godin, S., *Notes pour une présentation au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Casavant, L. et Valiquet, D., Bibliothèque du Parlement : *Résumé législatif du projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois*, 1^{er} avril 2010.

Cesaroni, C. & Bala, N. (2008), *Deterrence as a Principle of Youth Sentencing: 'A Mistaken Reform'*. Queen's Law Journal, 447.

Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada, Dudding, P. (2010), *Mémoire au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents : protection du public contre les jeunes contrevenants violents*.

Godin, S., Témoignage, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, 7 mars 2011.

Grondin, R., Communication écrite, professeur de droit, Université d'Ottawa, 12 mars 2011.

Justice Canada, *Examen exhaustif de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents - Rapport des tables rondes tenues à l'échelle nationale*, 5 mars 2009.

McGillivray, A., Communication écrite, professeur de droit, Université du Manitoba, 21 mars 2011.

Nunn, M. (2006), *Spiralling out of Control: Lessons Learned from a Boy in Trouble: Halifax: Government of Nova Scotia*

Bureau de l'ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, Richard, B. (2010), *Mémoire au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille (Ontario), Finlay, J. (2003), *Crossover Kids: Care to Custody*. Non publié.

Intervenante de la Colombie-Britannique en faveur des enfants et des jeunes, Turpel-Lafond, M.E. (2010), *Mémoire au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Richard, B., Témoignage, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, 10 juin 2010.

Sparrow Lake Alliance, Children In Limbo Task Force, *There Are No Wizards: The Child Welfare Conundrum*, juin 2010.

Stropper, R., Témoignage, membre de la Section nationale du droit pénal, Association du Barreau canadien, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, 9 mars 2011.

Turpel-Lafond, M.E., Témoignage, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, 7 mars 2011.

Vandergrift, K., Témoignage, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, 10 juin 2010.